

Оливье Пэ

ПРОЦЕСС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРИЗНАНИЯ БЫВШИХ ЮГОСЛАВСКИХ РЕСПУБЛИК - ОПАСНЫЙ ПРЕЦЕДЕНТ ДЛЯ МНОГОЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Цель данной статьи - показать, как международное сообщество под влиянием Европейского союза сформировало свою позицию по политическому вопросу, лежащему в основе югославского кризиса, - о праве субъектов федерации на провозглашение независимости. Те обстоятельства, которые были связаны с развитием военных действий и привели к изменению позиций международных участников этой драмы по существу вопроса, мы затронем лишь попутно; основная наша цель - определить, может ли форма решения этого вопроса в Югославии послужить моделью для других, схожих ситуаций.

С первых же сообщений о погибших в Краине в 1990 г. и вплоть до одностороннего провозглашения независимости Словенской и Хорватской республиками 25 июня 1991 г. Европейский союз придерживался мнения, согласно которому конституционные вопросы должны решаться путем переговоров между "всеми сторонами" в рамках федеративного югославского государства (1). И так, вначале "Двенадцать" (12 членов ЕС) рассматривали возможность признания мятежных республик лишь при условии, что оно будет результатом соглашения всех сторон (2). Эта линия соответствует курсу, определенному 20 июня 1991 г. министрами иностранных дел стран СБСЕ, высказавшимися за "единство и территориальную целостность Югославии на основе... мирного урегулирования текущего кризиса в этой стране" (3).

По мере развития военных действий сперва в Словении, затем в Хорватии и, наконец, в Боснии-Герцеговине, европейская позиция эволюционировала в направлении условного и избирательного признания независимости федеральных республик, входивших в югославское государство.

Принципы Брионского консенсуса

Предложив в начале июля 1991 г. первый план мирного урегулирования (4), "Двенадцать" положили в основу урегулирования два принципа, касающиеся как политических требований сторон, так и средств их реализации. Во-первых, право югославских народов самим определять свое будущее должно было осуществляться в соответствии с нормами международного права, в том числе с нормами, относящимися к территориальной целостности государств (5). По сложившейся традиции, это право толковалось только в пользу народов, борющихся против колониального, расового или иностранного господства; в данном случае им пользовались, исходя из новых посылок. С помощью этой подмены понятий Европейский союз узаконил свое вмешательство в конфликт, который уже нельзя было рассматривать просто как внутреннее дело югославского государства, ибо речь шла о выполнении международного обязательства, причем не какого-нибудь второстепенного (6). Во-вторых, ни одна односторонняя акция, в особенности с применением насилия, не подлежит одобрению. И в этом случае общий принцип международного права также получает новое толкование: запрет на применение силы, обычно ограничивающийся межгосударственными отношениями, распространяется на внутригосударственные (7). Именно на этом основании, например, "Двенадцать" объявили "незаконной" военную помощь, предоставленную федеральными войсками "нерегулярным" формированиям хорватских сербов. Соответственно, принципом нерушимости границ, классическим следствием принципа неприменения силы, обосновывали теперь и отказ признавать какие бы то ни было насильственные изменения внутренних государственных границ (8).

Оригинальность Брионского консенсуса в том, что под прикрытием разговоров об "открытом"

решении, достигаемом в результате открытых переговоров, европейцы считают равно законными требования унитаристов и сторонников отделения и равно незаконными любые односторонние акции, в том числе с применением силы. Все это очень далеко от классической концепции "священной непререкаемости" государственного суверенитета, против которой сражается, например, Бернар Кушнер. Сама структура государства, прежде считавшаяся сугубо внутренним делом, становится ныне предметом международного интереса.

Гаагская идея конфедерации

После того как 8 октября 1991 г. истек срок моратория на провозглашение независимости и война в Хорватии вспыхнула с новой силой, "Двенадцать" активизируют свою посредническую деятельность, пользуясь постоянно действующей мирной конференцией в Гааге. Сперва им удается добиться, чтобы все республики согласились рассмотреть "перспективу признания независимости республик, [ее] желающих" (9). Признав затем право республик на независимость и порекомендовав предоставить особый статус тем общинам, которые составляют большинство в определенных регионах, но в масштабах республик являются меньшинствами, "Двенадцать" придут к тому, что предложат заменить федеративное государство конфедерацией суверенных государств. (10)

Теперь международное право, по-видимому, начинает одерживать верх над принципом неприкосновенности границ. "Двенадцать", кажется, признают, что право на самоопределение республик предполагает и право на отделение, поскольку Югославия перестала бы существовать в качестве государства. Связь между республиками из внутригосударственной стала бы межгосударственной; на практике это означало бы, что республики признаются полноправными субъектами международного права, а "Югославия" становится межгосударственной структурой вроде Бенилюкса или... Европейского союза.

Фактическое признание отделения словенцев и хорватов

После того как 8 ноября 1991 г. Европейский союз принял серию экономических санкций против Югославии, основной виновницей неурегулирования конфликта все более и более явственно выглядит Сербия: она не только единственная республика, отвергшая конфедеративное решение проблемы, но еще и захватывает федеральную власть с помощью "конституционного переворота" (11) и не задумываясь бомбит хорватские города с несербским населением, такие, как Дубровник. Поэтому "Двенадцать", уточнив, что будут приняты "положительные, компенсирующие меры по отношению к тем сторонам, которые мирным образом способствуют глобальному политическому урегулированию на основе предложений Европейского сообщества" (12), постановили (2 декабря) предоставить экономические льготы Словении, Хорватии, Македонии и Боснии-Герцеговине. С этого момента Европейский союз de facto относится к республикам как к отдельным субъектам международного права. Трансформация этой фактической ситуации в юридическую будет осуществляться благодаря юридической окраске, которую ей придала комиссия Бадентера - нечто вроде третейского суда, составленного из председателей пяти европейских конституционных судов, - которой было поручено давать мирной конференции свои рекомендации по возникающим правовым вопросам. Все юридические рассуждения, обосновывающие эту эволюцию, исходят из двух постулатов (13).

1) "Социалистическая Федеративная Республика Югославия находится в процессе распада".

Выдвигаются хилые доводы: четыре республики из шести заявили о желании быть независимыми; состав и функционирование федеральных органов больше не отвечают критериям участия и представительства, свойственным федеральному государству; федеральные власти (как и власти республик) продемонстрировали неспособность соблюдать различные соглашения о прекращении огня, т.е. поддерживать порядок на югославской территории.

2) "Республикам надлежит урегулировать проблемы наследования государственной власти, которые может породить этот процесс".

Было бы тщетно пытаться найти какую-нибудь мотивировку этого постулата в трудах Комиссии. И тем не менее, видит Бог, эта логическая ошибка стала кардинальным фактором в выработке решения, в конце концов принятого "Двенадцатью".

В самом деле, раз комиссары-арбитры постановили, что наследницами распущенной федерации призваны быть только бывшие федеральные республики, им остается только применить классические принципы территориального status quo и uti possidetis и объявить, что границы, предоставленные республикам конституцией 1974 г., приобретают характер "границ, защищенных международным правом". И вот логическое следствие: поскольку право на самоопределение ни при каких условиях не влечет за собой права на изменение границ, существовавших на момент провозглашения независимости, сербские общины Боснии и Боснии-Герцеговины - признанные, однако, югославской конституцией "государствообразующими нациями" (nations constitutives) - оказываются лишенными права на создание собственного государства.

Эти общины, квалифицируемые как "меньшинства", а не как "народы", пользуются лишь "правом на признание идентичности", которое может, однако, включать в себя на основе соглашений между заинтересованными государствами право на выбор в пользу сербского гражданства.

Профессор международного права Жан Сальмон приходит в связи с этим к резкому заключению: "Поражает отсутствие мотивировки. Произвольные утверждения, волевые решения... Все рассуждение основано на постулате, что государства, возникающие при распаде Югославии, - это государства в терминах международного права. [Исходный] постулат представляет собой логическую ошибку. При этом замалчивается истинная проблема. Имели ли республики право на отделение без согласия Югославии или всех республик, как это произошло в СССР?" (14)

Кроме того, мы готовы поспорить с кем угодно, что вопреки утверждениям Комиссии Бадентера ее решение противоречило югославской конституции 1974 г. Если статья 5 действительно утверждала, что никто не может посягать на границы республик без их согласия, то статья 1 вообще признавала право на самоопределение только за "государствообразующими нациями", а не за республиками (15).

Юридическое признание отделения словенцев и хорватов

16 декабря 1991 г. "Двенадцать" принимают "Основные направления" мер по признанию новых государств, поставив ряд условий, касающихся демократической формы правления, уважения прав меньшинств, нерушимости границ и возобновления соответствующих обязательств по разоружению (16). В тот же день они договорились "признать независимость всех югославских республик", которые ее желают, в соответствии с обязательствами, содержащимися в "Основных направлениях", при условии, что республики согласятся предоставить особый статус национальным меньшинствам. "Двенадцать" уточняют, что "это решение вступит в силу 15 января 1992 г." и что по поводу просьб о признании независимости будет заслушиваться мнение Комиссии Бадентера. Не дожидаясь исхода официальной процедуры, Германия признает Словению и Хорватию 23 декабря 1991 г., задав таким образом тон поведению остальных членов Европейского союза по отношению к этим двум республикам.

Итак, полный поворот курса. Через полгода после начала войны "Двенадцать" признают то, что, по крайней мере на первых порах, было расколом, и решают вопрос о будущем югославского государства так, как этого хотели сторонники независимости. Тот факт, что хорватское государство не могло эффективно контролировать всю территорию, на которую оно претендовало, не очень повлиял на мотивировки европейцев, которые таким образом отступили еще один раз от классического международного права. Необходимо подчеркнуть, что ООН - как, впрочем, и Соединенные Штаты - не поддержала в этом отношении Европейский союз. Так, в докладе, опубликованном в середине декабря, тогдашний Генеральный секретарь Хавьер Перес де Куэльяр писал: "[Я] глубоко опасюсь, что поспешное, выборочное признание некоторых югославских республик может привести лишь к распространению текущего конфликта и к дальнейшему

обострению и без того взрывоопасной ситуации, в частности в Боснии-Герцеговине и Македонии. В самом деле, это могло бы повлечь серьезные последствия для всего балканского региона" (17). В конечном итоге Объединенные Нации тоже признают "свершившийся факт", ибо 22 мая 1992 г. Словения и Хорватия вступят в ООН.

Признание Боснии-Герцеговины

Когда боснийское правительство направило в Комиссию Бадентера просьбу о признании, Комиссия сочла, что желание населения Боснии-Герцеговины образовать независимое государство не установлено полностью (18). В результате она рекомендовала провести референдум о самоопределении наподобие тех, которые состоялись в Словении и Хорватии, несмотря на то что, "по конституции [боснийской], для провозглашения независимости требовался консенсус трех национальностей" (19). Организованный в конце февраля 1992 г., этот опрос населения, бойкотировавшийся сербской общиной, показал почти полное единодушие участников - в пользу независимости. На другой день после голосования сербы воздвигнут первые баррикады - какая вспышка насилия за этим последовала, известно всем.

Вернувшись к роли посредника, Европейский союз предложил, чтобы урегулирование конфликта между унитаристскими устремлениями хорватско-мусульманского правительства и сепаратистскими требованиями сербов не отразились на суверенитете бывшей югославской республики Боснии-Герцеговины (20). Срочно занявшись формулированием точного конституционного решения, "Двенадцать" предложили сторонам план "кантонизации" (21). Увы, после того как все стороны в принципе согласились с этим планом, боснийские сербы его отвергли. 6 апреля европейцы, а за ними и американцы признали независимость Боснии-Герцеговины - в тот самый момент, когда боснийское правительство теряло контроль над основными частями территории, на которую оно претендовало.

С тех пор Босния-Герцеговина стала членом ООН (22 мая 1992 г.), а международным планам мирного урегулирования, которые должны были положить конец конфликту, не посягая на государственные границы, соответствующие бывшей югославской республике Боснии-Герцеговине, уже и счет потерян. Один только "план Оуэна-Столтенберга", зародившийся из сербскохорватского предложения, включал в себя раздел Боснии-Герцеговины на несколько суверенных государств, но он был отвергнут американцами (22).

Статус Македонии и сербско-черногорской федерации

Для полноты картины упомянем о судьбе, ожидавшей две другие территории бывшего югославского государства: прежнюю югославскую Республику Македонию и новую Федеративную Республику Югославию, состоящую из югославских республик Сербии и Черногории.

Несмотря на положительное заключение Комиссии Бадентера (23), "Двенадцать" под давлением Греции долго отказывались признать новое государство, пришедшее на смену бывшей югославской Республике Македонии (24). Все же было найдено временное решение, "заморозившее" один из источников разногласий, а именно вопрос о названии нового государства. Таким образом, Македония была принята в ООН и признана многими европейскими государствами под временным названием "бывшая югославская Республика Македония" (FYROM, от английской аббревиатуры) (25). Однако окончательное решение еще не найдено, хотя греко-македонские переговоры по этому вопросу все еще продолжаются. Тут будет уместно подчеркнуть, что согласно международному праву, всякое государство обычно вправе выбирать себе какое угодно название (как и его официальный перевод на иностранные языки) (26).

Что касается "новой Югославии", то ООН, под давлением "Двенадцати", отказалась признать ее право автоматически стать правопреемницей бывшего югославского государства (27), тогда как такое право было признано, например, за Россией как правопреемницей СССР или за Пакистаном, несмотря на отделение Бангладеш. Юридические основания этого решения до сих пор неясны. Судя

по трудам Комиссии Бадентера, отказ был, видимо, обусловлен двумя причинами (28):

- 1) после того как югославское государство распалось, образовавшиеся в результате новые государственные образования должны считаться новыми государствами;
- 2) в таком случае новая Югославия могла бы считаться единственной преемницей прежней Югославии только с согласия всех новых государственных образований, созданных после распада этого государства.

Это решение, также далеко не безупречное с точки зрения международного права (29), должно было воспрепятствовать новой Югославии стать членом ООН; в настоящее время такой шаг с ее стороны все равно не увенчался бы успехом, поскольку это государство обвиняют в агрессивности (30).

Опасный прецедент для многонациональных государств

Действуя скорее *de lege feranda*, чем *de lege lata*, "Двенадцать" утвердили вехи не новых юридических принципов, а скорее новых применений традиционных общих принципов. Способствуя пересмотру классической концепции национального суверенитета, юридические казусы, порожденные европейцами, создают тенденцию к уменьшению власти государства в сфере его внутренних дел, даже когда речь идет о самом его существовании.

Нас больше всего интересует юридический сдвиг, связанный с судьбой, ожидающей федеральные государства, само существование которых ставится под вопрос входящими в них федеральными субъектами. Имеют ли федеральные единицы право выходить из государственных структур, в которые они входят? "Двенадцать" ни разу не захотели дать четкого положительного ответа на этот вопрос. Однако если присмотреться поближе, то мы всякий раз с неизбежностью наблюдаем одну и ту же картину: с одной стороны, решения о признании односторонне провозглашенной независимости выносились в пользу только федеральных субъектов (даже если они, как современная Босния-Герцеговина, не соответствовали какому-либо однородному географическому целому, существовавшему до создания федеративного государства); с другой стороны, односторонне провозглашенная независимость не признавалась, если исходила от этнической группы как таковой.

Применив по-новому принцип международного права, "Двенадцать" тут же сочли необходимым ограничить его... существующими федеративными образованиями. Значит, в данном случае понятие "народ" соответствует территории, а не этнической единице. Может быть, это и есть предпосылки объявленного кое-кем наступления эры пост-(или много)национальных государств (31)?

Если добиться независимости в одностороннем порядке удалось только субъектам федерации, то "Двенадцать", тем не менее, сформулировали определенные условия, необходимые для этого: согласие признать своими границами внутренние границы, недвусмысленное волеизъявление населения (четко определен способ: общенародный референдум о самоопределении, организованный в масштабах всей федеративной единицы), отсутствие нормального функционирования федеральных органов. Предполагается, что в таких условиях федеративное государство "идет к распаду" и на смену ему придут его федеральные единицы.

Осмелимся сделать вывод: если половина федеративных единиц, входящих в какое-нибудь государство, потребует независимости и предпримет соответствующие действия, государство распадется *ipso facto*. Отсюда в свою очередь следует, что сегодня на международной арене есть два вида государств: унитарные государства с централизованной властью (Франция, Великобритания), которые не могут быть расчленены в результате односторонних действий, и федеративные государства с регионализованной властью (Швейцария, Бельгия, Канада, Германия), которые как раз могут (32). Налицо угроза того, что воспоминание о таком решении могло бы, по словам Жана Сальмона, заставить "пойти на попятный те государства, которые собрались решать

какие-либо проблемы своих меньшинств с помощью федерализма" (33).

Было бы, как минимум, парадоксально, если бы способ, которым современный Европейский союз хотел исправить "эксцессы" национального суверенитета, привел к усилению самой что ни на есть абсолютной концепции национального суверенитета в качестве бесплатного приложения к централизации власти (34)... Помимо всего прочего, подобное следствие вступило бы вразрез с усилиями международного сообщества, и в частности "Двенадцати", по разрешению конфликта в Боснии-Герцеговине на федеративной основе.

1. См. позицию, выраженную гг. Сантером и Делором во время их визита в Югославию // Europe. 1991. No. 1725. Mai 27, 28.
2. См. декларацию от 23 июня 1991 г. // Europe. 1991. No. 5519. Juin 24, 25.
3. См.: Remacle E. La CSCE. Mutations et perspectives d'une institution paneuropéenne. Bruxelles: CRISP. Coll. "Courrier hebdomadaire". 1992. No. 1348-1349. P. 40.
4. Текст Брионского соглашения от 7 июля 1991 г. опубликован в: Europe Documents. 1991. No. 1725. Juillet 16.
5. Выражение "право югославских народов" само по себе оригинально, ибо до этого говорили, например, о праве алжирского народа, а не о праве французских народов.
6. Право народов на самоопределение - одна из немногих международных норм, пользующихся всеобщим признанием и регулярно подтверждаемых (см.: Salmon J. Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique? // Association Droit des gens. A la recherche du nouvel ordre mondial. Tome I - Le droit international à l'épreuve. Bruxelles: Complexe, 1993. P. 59-87).
7. См. декларацию от 27 августа 1991 г. в: Europe. 1991. No. 5555. Aout 29.
8. См. заявления Комитета старших должностных лиц СБСЕ, воспроизведенные в статье: Ghebali V.-Y. La crise yougoslave devant la CSCE // Mlanges Appolis. Paris: Pedone, 1992. P. 218.
9. См. миротворческий план от 4 октября 1991 г. в: Le Monde. 1991. Octobre 6, 7.
10. См. миротворческий план от 18 октября 1991 г. в: Le Monde. 1991. Octobre 20, 21.
11. Созвав в одностороннем порядке федеральное собрание, "сербский блок" воспользовался отсутствием других делегаций (словенская делегация фактически покинула зал заседаний), чтобы присвоить себе всю полноту центральной югославской власти. Новая скупщина узаконила военное вмешательство югославской армии в конфликт и изгнала представителей Словении из федеральных структур.
12. См. декларацию по Югославии (Rome: CPE. 1991. Novembre 8).
13. См. рекомендации No. 1 и 3 Комиссии Бадентера. Рекомендации No. 1-7 опубликованы в: Revue generale de droit international public. 1992. P. 264 et ss.
14. Salmon J. Reconnaissance d'Etats // Revue belge de droit international. 1992. No. 1. P. 206.
15. См.: Interethnic Conflicts and War in Former Yugoslavia. Belgrade: Institute for European Studies, 1992. P. 32-37.
16. Тексты, упомянутые в данном разделе, опубликованы в: Salmon J. Op. cit.
17. Отрывок из доклада, процитированный в: Le Soir. Bruxelles. 1991. Decembre 14-15. О позиции Объединенных Наций по поводу распада Югославии см. нашу монографию: L'ONU et securite internationale. Bruxelles: GRIP, coll. "Le dossiers du GRIP", No. 174. Octobre 1992. P. 41-45.
18. См. рекомендацию No. 4 Комиссии Бадентера.
19. См. интервью Бадентера в: Le Soir. 1992. Septembre 26-27.
20. См. совместную декларацию Соединенных Штатов и Европейского сообщества (Lisbonne: CPE, 10 mars 1992).
21. См. декларацию о принципах новых конституционных решений в Боснии-Герцеговине (Sarajevo: CPE, 18 mars 1992).
22. Что касается различных планов, выработанных международной общественностью, чтобы положить конец вооруженному конфликту в Боснии-Герцеговине, позволим себе отослать читателя к одной из наших статей, которая должна появиться в "GRIP - informations", посвященной ООН; под заглавием "Ex-Yougoslavie: le si difficile équilibre entre la paix, l'humanitaire et la justice".
23. См. рекомендацию No. 6 Комиссии Бадентера.

24. См. декларацию о признании Македонии (Guimaraes: СРЕ, 1992. Mai 1-2).
25. См. резолюцию Совета Безопасности No. 817 (1993) от 7 апреля 1993 г.
26. См.: Suy E. De UNO-resoluties en hun toepassing // Peacekeeping Operations. Colloque des 8-9 fevrier 1993. Bruxelles: Centre d'etudes de defense. P. 139-140.
27. См. резолюцию Совета Безопасности No. 817 (1993) от 7 апреля 1993 г.
28. См. рекомендации No. 8, 9 и 10 Комиссии Бадентера, воспроизведенные в: Journal europeen de droit international. 1993. Vol. 4. No. 1. P. 85-91.
29. См.: Salmon J. Op. cit. P. 205-206.
30. См. прения перед принятием резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 23 сентября 1992 г.
31. См., например. Fontaine J. L'identitй belge est-elle post-nationale? // La Revue nouvelle (Bruxelles). 1993. Mars. P. 110-111.
32. См.: Rich R. Recognition of States: the Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union // Journal europйen de droit international. 1993. Vol. 4. No. 1. P. 60-63.
33. См.: Salmon J. Op. cit. P. 208. Игра слов: фр. exces означает "эксцесс" и "чрезмерное количество". - Прим. перев.>
34. Игра слов: фр. exces означает "эксцесс" и "чрезмерное количество". - Прим. перев.